

STJÓRNISÝSLA

Þekkingarmiðað lýðræði – þegar þekking lýðsins ræður

Jón Ólafsson, prófessor við Hugvísindasvið Háskóla Íslands

Útdráttur

Í þeirri lýðræðisvakningu sem varð á Íslandi eftir hrun mátti sjá hvernig ólíkir hópar byggðu lýðræðiskröfur og ákall um meira eða dýpra lýðræði á ólíkum hugmyndum um lýðræði. Kjarni þessara krafna var þó hinn sami: meira lýðræði þýddi aukin áhrif almennings á ákvarðanir og stefnumótun. Þannig undirstrikaði hin almenna umræða um lýðræði þann skilning að virkt samráð við almenning sé nauðsynlegur hluti lýðræðislegra stjórnarháttanna. Í þessari grein er gerð tilraun til að varpa ljósi á ólíkt inntak lýðræðiskröfunnar eftir málefnum hverju sinni og athyglinni einkum beint að þekkingarmiðuðu lýðræði. Því er haldið fram að þótt enn sé ekki hægt að segja að þekkingarmiðað lýðræði byggi á veigamiklum empíriskum rökum, þá bjóði það upp á áhugaverðustu leið samtímans til að hugsa um lýðræðisnýjungar.

Efnisorð: Þekkingarmiðað lýðræði; stjórnlagaráð; stjórnarskrá; Ísland; hrun.

Epistemic democracy – following the crowd's knowledge

Abstract

During the democratic awakening in Iceland during and after the financial crisis of 2008 it was evident that different groups based their demands for more or deeper democracy on different conceptions of democracy. Yet their demands had a common core: more democracy meant greater public influence on policy- and decision-making. Thus public discussion insisted on a conception of democracy according to which public consultation is a necessary part of



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 12, Issue 2 (511-536)

© 2016 Contact: Jón Ólafsson, jonolafs@hi.is

Article first published online December 19th 2016 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 2. tbl. 12. árg. 2016 (511-536) Fræðigreinar

© 2016 Tengiliður: Jón Ólafsson, jonolafs@hi.is

Vefbirting 19. desember 2016 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2016.12.2.15>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.

democratic governance. This paper discusses different kinds of consultation depending on the particular demands in each case with particular emphasis on epistemic democracy. I argue that even though it can hardly be said that epistemic democracy is based on much empirical evidence yet, its approach is the most promising way to think about future democratic

Keywords: epistemic democracy; constitutional council; constitution; Iceland; crisis.

Inngangur

Getur lítt upplýstur almenningur tekið réttar ákvarðanir? Getur breiður og stór hópur fólks með ólíka hagsmuni, sjónarmið og enga sérþekkingu á flóknari þáttum hagfræði, stjórnmála og alþjóðasamskipta verið vel til þess fallinn að ákveða hvernig best sé að haga langtímastefnu í efnahags-, utanríkis- eða varnarmálum? Er, með öðrum orðum, eitthvað sem bendir til þess að beint lýðræði sé skynsamlegt? Það er ekki langt síðan þessar spurningar voru ekki aðeins vangaveltur í íslenskri pólitík. Tekist var á um hvort þjóðin frekar en þingið ætti að taka ákvörðun um að leyfa ríkisstjórninni að fallast á miklar fjárhagsskuldbindingar fyrir hönd ríkisins. Eða leyfa henni það ekki. Og það var ákveðið að leyfa það ekki. Tekist var á um stjórnarskrá. Hér starfaði Stjórnlagaráð sem lagði sig fram um að gefa almenningi kost á að taka þátt í því með sér að skrifa nýja stjórnarskrá. Stjórnarskráin var skrifuð og almenningur lýsti stuðningi við hana í þjóðaratkvæðagreiðslu. En þingið treysti sér þó ekki til að samþykkja hana.

Í þessari grein reyni ég að skýra hverskonar skilningur á lýðræði birtist í kröfunni um meira lýðræði; hvernig nauðsynlegt er að endurhugsa og endurskilgreina – endurímynda sér – lýðræðishugtakið til að mögulegt sé að skilja þessa kröfu til fulls og átta sig á mögulegum viðbrögðum við henni. Að hluta snýst hún um aukin gæði stjórnsýslu og stjórnmála. Það blasir hins vegar ekki við hvernig leggja eigi mat á gæði pólitískra ákvarðana, eða hvort slíkt mat skiptir mestu máli fyrir þær. Stjórnsmál snúast um lífsviðhorf, stundum um réttlæti og ranglæti, stundum um frelsi eða nytsemi, en mat á gæðum ákvörðunar hlýtur að velta á forsendum eða markmiðum af því tagi (sjá t.d. Urbinati 2014). Auk þess er lýðræðislegt samfélag í eðli sínu sundurleitt og þess vegna getur aldrei legið fullkomlega ljóst fyrir hver sameiginleg gæði eru. Á hinn bóginn væntir almenningur þess af stjórnvöldum að þau vandi ákvarðanir sínar sem mest og nýti til-
tæka þekkingu til að tryggja að um hvert úrlausnarefni sé fjallað eins vel og kostur er. Í þessari grein er gengið út frá því að þetta tvennt – viðleitni til að auka gæði ákvarðana og það eðli stjórnmála að vera vettvangur átaka um skoðanir og lífsviðhorf – þurfi ekki að rekast á. Verkefni lýðræðislegra stjórnmála í frjálslyndu fjölhyggjusamfélagi er að finna niðurstöður í sameiginlegum málum þrátt fyrir ólík lífsviðhorf. Það krefst virks samráðs við almenning. Ég byrja á að gera grein fyrir því hvernig hrúði á Íslandi stuðlaði að umræðu um inntak lýðræðishugtaksins. Í framhaldi af því ræði ég ólíkar leiðir til að gera grein fyrir inntaki lýðræðis og beini sjónum sérstaklega að því sem ég nefni þekkingarmiðað lýðræði (e. *epistemic democracy*). Í því sambandi skýri ég hvernig greina meg

stjórnmál í ljósi pólitískrar þekkingarfræði (e. *political epistemology*) og hvað það þýðir að lýðræðisleg umræða sé „sannleiksmiðuð“ (e. *veritistic*). Loks fjalla ég stuttlega um vinnu að nýrri stjórnarskrá Íslands og held því fram að hún hafi mótast fyrst og fremst, en ekki eingöngu þó, eftir sjónarmiðum þekkingarmiðaðs lýðræðis, það er, á grundvelli þeirrar sannfæringar að aðkoma fjöldans – þátttaka almennings – sé líkleg til að skila betri og traustari niðurstöðum en þrotlaus vinna sérfræðinga eða stjórnmálamanna í lokuðum rýmum ráðuneytanna.¹

1. Lýðræði eftir hrun: Fernskonar skilningur samráðs

Fyrirverandi forseti lýðveldisins hefur haldið því fram að við tilteknaðar aðstæður sé bæði rétt og eðlilegt að forseti taki sér það hlutverk að færa löggjafarvaldið til þjóðarinnar (Ólafur Ragnar Grímsson 2010). Icesave-samningarnir svonefndu komu tvisvar til kasta forseta Íslands eftir að lög sem heimiluðu fjármálaráðherra að ábyrgjast skuld innistæðu-tryggingasjóðs við stjórnvöld í Bretlandi og Hollandi vegna greiðslna til eigenda Icesave reikninga Landsbankans voru fyrst samþykkt á Alþingi. Þingið staðfesti með naumum meirihluta samning sem stjórnvöld gerðu við Breta og Hollendinga um greiðslu skuldarinnar rétt fyrir árslok 2009. Forsetinn neitaði að skrifa undir þessi lög með yfirlýsingu 5. janúar 2010. Annar samningur lá fyrir í byrjun árs 2011. Forseti neitaði einnig að undirrita hann með yfirlýsingu 20. febrúar sama ár. Þjóðaratkvæðagreiðslur voru haldnar 6. mars 2010 um fyrri samninginn og 9. apríl 2011 um þann seinni. Í bæði skiptin var niðurstöðu Alþingis hafnað.

Með því að rýna í yfirlýsingar forseta við báðar synjanirnar og yfirlýsingu hans eftir seinni þjóðaratkvæðagreiðsluna má sjá hvernig hann skýrir og rökstyður þessar ákvarðanir sínar. Í fyrstu yfirlýsingunni lýsir hann því hvernig Stjórnarskrá Íslands færi vald þings og konungs til þjóðarinnar og að hlutverk forsetans sé að tryggja rétt hennar. Þar sem undirskriftir og skoðanakannanir bendi eindregið til þess að „yfirgnæfandi meirihluti þjóðarinnar“ vilji að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um samninginn sé rétt að svo verði. Forsetinn bætir hins vegar annarri röksemd við, eins og til að réttlæta ákvörðun sína enn frekar. Hún er í stuttu máli sú að um Icesave standi deila á milli Íslendinga annars vegar, Breta og Hollendinga hins vegar. Deiluna verði að leysa á þann hátt að þjóðin sé „sannfærð um að hún ráði sjálf þeirri för“ sem lausnin markar. Þess vegna sé rétt að hún fái „valdið og ábyrgðina í sínar hendur“ – aðeins þannig sé stuðlað að „farsælli þróun“ og að hefja megi „öfluga endurreisn“. Skýringar forsetans byggja því ekki aðeins á þeim rökum að fara beri að vilja meirihluta, heldur sé aðkoma þjóðarinnar mikilvæg til að tryggja samstöðu og sátt um lausn málsins (Ólafur Ragnar Grímsson 2010).

Þegar forsetinn ákvað í seinna skiptið að vísa ákvörðun Alþingis til þjóðarinnar voru aðstæður dálítið öðruvísi. Þá hafði ríflegur meirihluti samþykkt samninginn á Alþingi en undirskriftasafnanir og skoðanakannanir bentu enn til að meirihluti þjóðarinnar vildi láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu auk þess sem allmargir þingmenn væru sömu skoðunar. Aftur vísar forseti til sáttarinnar sem þjóðaratkvæðagreiðsla eigi að leiða til. Hann heldur því fram að ekki hafi „tekist að skapa víðtæka sátt um að Alþingi ráði nú eitt niðurstöðu málsins.“ Þá hafi fyrri synjun hans gert þjóðina að löggjafa í málinu með Alþingi

og þess vegna þurfi að vera ljóst að báðir löggjafar séu sama sinnis um lyktir málsins, eigi Alþingi að ráða niðurstöðunni. Það er því enn í ljósi hinnar viðtæku sáttar sem forsetinn telur sig knúinn til að neita að undirrita lögin (Ólafur Ragnar Grímsson 2011a). Þetta árétta hann svo rækilega í yfirlýsingu sinni eftir seinni atkvæðagreiðsluna þegar fyrirliggjandi samningi hafði verið hafnað. Þar segir hann þjóðina hafa „endurheimt lýðræðislegt sjálfstraust sitt“ með þjóðaratkvæðagreiðslunum og heldur því fram að þær samræmist þeirri „lýðræðishugsjón“ sem sé „mikilvægasta framlag Evrópu til heims-sögunnar.“ Þetta hljóti „forystumenn annarra ríkja og alþjóðastofnana að virða og meta“ (Ólafur Ragnar Grímsson 2011b).

Það sem einkennir málflutning Ólafs Ragnars er krafan um að almenningi sé veitt það hlutverk að ákveða niðurstöðu mála sem stofnanir hafa fjallað um og lagt upp, sé stuðlað að samstöðu. Það má segja að með þessari áherslu sé ábyrgð skipt út fyrir sátt. Þeim skilningi á lýðræði að það tryggi kerfi sem meðhöndlar mál samfélagsins af fagmennsku og rökvísi, leitar niðurstöðu í samræmi við bestu sérfræðipekkingu og að stofnanir þess og fulltrúar sem með umboð fara beri ábyrgð á ákvörðunum sínum er hafnað. Þátttakan tekur stað rökræðunnar og sátt kemur í stað ábyrgðar.

Eins og ráða mátti af viðbrögðum margra þeirra sem tjáðu sig um ákvarðanir forsetans á sínum tíma þótti hann túlka stjórnskipun Íslands frjálsglega og jafnvel breyta henni með synjunum sínum (Eiríkur Bergmann 2010). Einnig var bent á að sú meðferð valds sem synjanirnar fælu í sér væru ekki í samræmi við stjórnskipun Íslands að öðru leyti – sem mætti þá skýra sem galla á stjórnarskránni sjálfri (Ragnhildur Helgadóttir 2010). En undirliggjandi þáttur þeirrar breytingar liggur þó í þeim skilningi á lýðræði sem yfirlýsingar hans bera með sér. Að einhverju leyti var forsetinn að bregðast við og gera að sínum þau viðhorf sem urðu mest áberandi í opinberri umræðu eftir hrunið, það er að segja vantraust á stofnunum og þar með á stjórnmalamönnum og embættismönnum. Slíkt vantraust grefur undan trúverðugleika þeirrar rökræðu sem fer fram innan stofnana og veldur tortryggni í garð þeirra sem taka að sér opinber störf, enda héldu margir gagnrýnendur forsetans því fram að hann hefði ekki gert lýðræðislegum stjórnarháttum gagn með afskiptum sínum, heldur þvert á móti, spillt fyrir þeim (Vilhjálmur Árnason 2013).

Sú tegund lýðræðis sem forsetinn gerði að sinni á tímum Icesave má segja að byggji á samstöðu (e. *solidarity*) eða sé *samstöðumíðað*. Hún setur vilja þjóðarinnar í öndvegi. Markmið lýðræðislegra aðferða er þá að leita þeirra leiða og lausna sem sátt og samstaða getur ríkt um – sú viðleitni að leita samstöðu á raunar að duga til þess að um niðurstöður sé sátt, það er á endanum hin formlega atkvæðagreiðsla sem sker úr um hver vilji meirihlutans er. Hina gerðina, sem þá er horfið frá, má á hinn bóginn kalla *jafnaðarmiðaða*. Samkvæmt henni skiptir fyrst og fremst máli að almenningur hafi jafna aðkomu að því að velja samfélaginu stjórnarform og stefnu, hafi jafnan og greiðan aðgang að upp-lýsingum og jafnt tækifæri til að láta til sín taka á opinberum vettvangi. Áherslan er þá ekki á beina þátttöku almennings í ákvörðunum heldur á faglega og gagnsæja starfsemi stofnana sem lúta um leið eftirliti annarra stofnana og almennings.

Icesave málið kallaði fram leiðir til að greina lýðræði og hugsa um það með óvæntum og kannski dálítið sérkennilegum hætti. Margir grunuðu forsetann um græsku og héldu

því fram að hann lagaði skýringar sínar að pólitískum markmiðum sem ekki væru orðuð en lægju í raun að baki afskiptum hans (Guðmundur Gunnarsson 2010). Einnig var bent á að valdið sem forsetinn hefur samkvæmt stjórnarskrá felur ekki í sér neina skilgreiningu á lýðræðislegu hlutverki hans, heldur lýsi stjórnarskráin einfaldlega því ferli sem hefjist ef forsetinn neitar að skrifa undir lög, hver svo sem ástæða hans kann að vera fyrir því. Samkvæmt þessu er villandi að orða það svo að forsetinn sé „öryggisventill“ lýðræðisins. Öryggisventillinn sé stjórnarskráin sem tryggi að ekki komi til stjórnskipunarkrísu þótt forsetinn undirriti ekki lög (sjá Ragnheiður Kristjánsdóttir 2010). Hvað sem slíkum efasemdum liður, þá eru skýringar forsetans í samræmi við þann traustvanda sem var áberandi áhyggjuefni í íslensku samfélagi í kjölfar hrunsins.

En hinn samstöðumiðaði – og vissulega popúlíski – lýðræðisskilningur forsetans sem hann gerir grein fyrir í yfirlýsingum sínum er ekki eini valkosturinn við jafnaðarmiðað lýðræði sem fram kom eftir hrunið. Í umræðum um Icesave þegar fyrstu umræðurnar stóðu yfir á þingi um heimild til fjármálaráðherra til að veita Tryggingarsjóði innistæðueigenda ríkisábyrgð var siðferðileg ábyrgð þjóðarinnar á hinum föllnu bönkum til umræðu líka. Í áliti frá Siðfræðistofnun Háskóla Íslands er bent á tvö siðferðileg sjónarhorn á þessa heimild sem setja má í samband við allt annan skilning á lýðræði en skilning forsetans. Höfundur álitsins veltir því fyrir sér hvaða siðferðileg rök séu fyrir því að Alþingi samþykki lög sem geta falið í sér umtalsverðar fjárhagslegar skuldbindingar fyrir almenning. Hann kemst að þeirri athyglisverðu niðurstöðu að almenningur geti lært af því að axla ábyrgð á þessum skuldum Landsbankans. Rök hans eru í stuttu máli að „samfélagslegar þrengingar“ af völdum slíkra skuldbindinga gætu muni „efla siðferðisþrek íslensks almennings og [...] koma í veg fyrir að íslenskur almenningur láti bjóða sér aftur svipaða atburðarás og leiddi til vandræðanna með Icesave reikningana.“ Höfundur færir þannig rök fyrir því að stjórnvöldum beri vissulega skylda til að velja þá leið sem þeir telja að muni koma íslenskum almenningi að mestu gagni þegar til lengri tíma er litið, en þá sé mikilvægast að almenningur læri af þessari sársaukafullu reynslu þannig að samskonar mistök verði ekki gerð aftur (Guðmundur Heiðar Frimannsson 2009).

Það sem er athyglisvert við álitsgerðina er sú undirliggjandi hugmynd höfundarins að stjórnvöldum beri ekki að velja þá leið sem lágmarkar útgjöld íslenska ríkisins, heldur setja mögulegar fjárhagslegar skuldbindingar í samhengi við lýðræðislegan þroska þjóðarinnar. Höfundurinn veltir því ekki fyrir sér að ósætti um niðurstöðuna kunni að grafa undan lögmæti hennar, eða að vantraust á stjórnvöldum eða stofnunum ríkisins muni leiða til andstöðu við hana.

Lýðræðisskilningurinn sem hér liggur til grundvallar má því segja að sé þroskamiðaður, þar sem hlutverk lýðræðislegra stofnana er, meðal annars, að stuðla að að samfélagslegum framförum og borgararnir geti dregið lærdóma af þeim afleiðingum sem mistök í vali á leiðtogum eða í umgjörð og regluverki stofnana geti haft. Orðaforðinn sem höfundur álitsins notar til að lýsa þessum framförum, eða þroska kallast á við hugtökin sem forsetinn notar í yfirlýsingum sínum. Hann talar um *siðferðisþrek*, *siðferðisstyrke* og *sjálfsvirðingu* og lýsir því hvernig viðurkenning á ábyrgð geti eflt þessa þætti, rétt eins og forsetinn talar um *sjálfstraust* og *kjark* auk sáttarinnar. Það er hins vegar grundvallar-

munur á því hvernig sjálfstraust og sjálfsvirðing skapast: hjá forsetanum felst það í að víkja stofnanalegum ferlum til hliðar en hjá höfundi álitsins í að lýðræðislegar stofnanir geti axlað siðferðilega ábyrgð og mótað stefnu sem byggist á langtímamarkmiðum um almannaeill.²

Deilurnar í íslensku samfélagi um Icesave á árunum 2010 til 2013 voru líklega, í ljósi þeirra fjárskuldbindinga sem um var að ræða þegar upp var staðið, harðari og meiri en hagsmunirnir af því að semja ekki gáfu tilefni til (Þórólfur Matthíasson 2015; Indriði H. Þorláksson 2010). Önnur mál og kannski stærri hurfu í skuggann. Hins vegar kann að vera að ástæðan fyrir því að þessi deila varð svo fyrirferðarmikil sem raun ber vitni hafi einmitt verið sú að hún vekur grundvallarspurningar um lýðræði (sjá einnig Sævar Finn-bogason 2015).

Annað mál vakti líka nýjar spurningar og ekki síður mikilvægar um inntak lýðræðis í íslensku samfélagi á árunum eftir hrun. Þegar Alþingi ákvað árið 2010 að efna til stjórnlagaþingskosninga var tilgangurinn meðal annars sá að auka þátttöku almennings bæði í stjórnmálum almennt og í endurskoðun stjórnarskrárinnar sérstaklega. Í skýringum við frumvarp um Stjórnlagaþing kemur fram að allir fundir Stjórnlagaþingsins skuli vera opnir almenningi og því beri að fjalla um erindi sem berast utan frá (Þingskjal 302/2009). Aðeins þetta atriði sló nýja tón í ritun stjórnarskrár þar sem ekki eru dæmi um það fyrir að stjórnarskrárferli hafi verið opnað upp á gátt með þessum hætti (Landemore 2015).

Hafi lýðræðisskilningur forsetans verið *samstöðumiðaður* – byggt á þeirri forsendu að þátttaka almennings sé forsenda samstöðu um niðurstöður – þá má segja að sá skilningur á lýðræði sem strax birtist í frumvarpi um stjórnlagaþing og mótaðist svo þegar Stjórnlagaþingið var kosið og síðar þegar Stjórnlagaráð tók til starfa hafi verið *þekkingarmiðaður*. Tilgangurinn með því að fela 25 sérstaklega kjörnum fulltrúum að endurskoða stjórnarskrána og gera það í samráði við almenning var annars vegar að taka verkefnið úr stofnanaumhverfi þingsins, hins vegar að leyfa viðhorfum almennings að móta stjórnarskrána frekar en viðhorfum embættismanna eða stjórnmálamanna. Kjarni málsins var sú leiðarhugmynd að úr þessu kæmi betri stjórnarskrá en með hefðbundinni stofnanaanálgu.

2. Inntak og réttlæting lýðræðis

Spurningarnar um *inntak* og *réttlætingu* lýðræðis eru nátengdar, þar sem hver réttlæting á lýðræði byggir á einhverskonar lýsingu eða skilgreiningu á því. Ef lýðræði er skilið almennum skilningi sem aðferð til að móta stefnu og taka ákvarðanir í málefnum samfélagsins, auk þess að velja valdhafa, fer réttlæting þess að hluta eftir því hvaða sjónarmið talið er að lýðræði tryggi. Í þessari grein geri ég ráð fyrir að lýðræði megi lýsa með tveimur meginreglum þess:

- Tilkall til valda verður aðeins byggt á lögmætu umboði almennings.
- Ákvarðanir um sameiginleg mál samfélagsins verður að taka í samráði við almenning.

Fyrri reglan, um umboðsveitinguna, er með formlegum hætti byggð inn í stjórnkerfi allra rótgróinna lýðræðisríkja. Hún segir, gróflega, að vald (e. *authority*) sé ekki lögmætt (e. *legitimate*) nema í ljósi einhverskonar almennrar ákvörðunar sem felur í sér samþykki við að þola valdbeitingu: Að réttlæta lýðræði krefst þess að skýrt sé hversvegna rétt er að setja suma undir stjórn annarra (Estlund 2008). Nákvæmlega hver sú réttlætning er eða meginforsendur hennar er svo annað mál. Joseph Schumpeter gerir greinarmun á lýðræði sem aðferð við að tryggja sameiginleg gæði annars vegar og aðferð við að réttlæta völd hins vegar. Hann heldur því fram að hið fyrrnefnda sé marklaust þar sem engin leið sé til að ákvarða sameiginleg gæði og þess vegna sé lýðræði fyrst og fremst nothæft til að velja valdhafa með friðsamlegum hætti (Schumpeter 1942/2012). Þetta getur samræmst fyrri reglunni. John Stuart Mill er líka innan marka þeirrar viðteknu skilgreiningar sem birtist í fyrri reglunni með því að gera ráð fyrir að valdið komi frá almenningi og sé beitt í þágu almennings. En hann bætir því líka við að í sumum tilfellum sé hyggilegt að byggja ákvarðanir á samráði við almenning (Mill 1861/2010).

Þessi athugasemd Mills dregur fram þann vanda lýðræðis sem efasemdamenn um sameiginleg gæði líta framhjá, en hann varðar einmitt lögmæti valdsins. Þannig má benda á að með því að hafna því sem hann kallar klassíska skilgreiningu lýðræðis styrkir Schumpeter ekki réttlætningu á lýðræðislegu valdi, heldur viðurkennir það aðeins sem úrræði til að koma skipulagi á valdbeitingu. Þess vegna er fyrri reglan afar takmörkuð – hún er fjarri því að ná utan um þá hugmynd að lýðræði sé hvorttveggja: leið til að beisla valdið og til að stuðla að betri meðferð valds. Til þess þarf með einhverjum hætti að tengja borgarana – almenning – við úrlausnarefnin sjálf, en síðari reglan er þá tilraun til þess.

Síðari reglan á rætur í hugmyndum höfunda á borð við Rousseau, sem gerir þátttöku borgaranna – eða þjónustu þeirra við fullveldið – að mikilvægum hluta opinberrar stefnumótunar (Rousseau 1762/2004) en einnig mætti vísa til lýðræðissamfélaga fornaldar, þar sem lýðræðislegar aðferðir voru ekki notaðar til að réttlæta völd, heldur til að ráða fram úr málefnum samfélagsins (Ober 2008). Vandinn við síðari regluna í hugum margra nútímahöfunda um lýðræði er sá að aðkoma almennings að málefnum – stefnumótun og ákvörðunum – er flókin, bæði vegna ágreinings um gæði og vegna áleitinna spurninga um skipulag almennrar þátttöku. James Fishkin (og fleiri talsmenn rökræðulýðræðis) bendir á að við getum þurft að velja þarna á milli, það er keppa annaðhvort að sem mestri þátttöku, eða sem bestri rökræðu um sameiginleg gæði (Fishkin 2009). En það má segja að lýðræðiskenningar síðustu áratuga, og þar má nefna þáttökulýðræði og rökræðulýðræði sérstaklega, séu tilraunir til að gera grein fyrir nauðsynlegri viðbót við umboðsveitinguna og sama gildir um ýmsar lýðræðisnýjungar síðustu ára.

Þannig má halda því fram að hin vaxandi lýðræðiskrafa sem fjármálakreppa og hrun hafi getið af sér herði enn á kröfunni um almenningssamráð. Efasemdum um sameiginleg gæði og skipulega aðkomu almennings að ákvörðunum má víkja til hliðar (a.m.k. tímabundið) með því að benda á annars vegar að pólitískt samráð af því tagi sem hér er um að ræða varði ekki hina almennu spurningu um sameiginleg gæði heldur einstök málefni sem samfélagið þarf að komast að niðurstöðu um þrátt fyrir að innan þess ríki

fjölbreytilegt gildismat; hins vegar að samskiptatækni og félagsmiðlar samtímans geri samráð um pólitískar ákvarðanir miklu raunhæfari kost en áður.

Vandinn er þó eftir sem áður þessi: Hvernig á almenningur – það er að segja aðrir en kjörnir fulltrúar og embættismenn – að koma að stefnumótun og pólitískum ákvörðunum? Á þessu er hægt að hafa ólíkan skilning. Lýðræðistegundirnar fjórar sem ég hef lýst hér varða seinni regluna, ekki þá fyrri. Í ljósi þeirra er tekist á ólíkan hátt á við þá spurningu hvernig standa eigi að almenningssamráði, hver sé tilgangur þess og markmið, hvers vegna samráð eigi að vera við almenning frekar en til dæmis við sérfræðinga eða fyrirtæki. Sá fernskonar skilningur sem ég gerði stuttlega grein fyrir í upphafi greinarinnar er tilraun til að gera greinarmun á ólíkum leiðum til að skýra þetta og rökstyðja. Leiðirnar má draga saman eins og sýnt er í töflu 1.

Tafla 1. Fjórar leiðir til lýsa og réttlæta lýðræði.

Jafnaðarmiðað	Tryggir pólitískan jöfnuð borgaranna
Samstöðumiðað	Stuðlar að hámarkssamstöðu um stefnu og ákvarðanir
Proskamiðað	Eykur skilning á málefnum og stjórnsýslu
Þekkingarmiðað	Hámarkar not af þekkingu samfélagsins

Algengustu rökin fyrir lýðræði eru jafnaðarrökin og þau hafa mótað umræðu um lýðræði undanfarna áratugi. Þau ganga einfaldlega út á að pólitískur jöfnuður sé það sem lýðræði eigi að tryggja: hann sé grunnur allrar sanngirni og þar með nauðsynleg forsenda þess að samfélagið sé réttlátt (Muirhead 2014). Þessi rök birtast í mörgum myndum til dæmis í réttlætiskenningu Johns Rawls. Eitt grundvallaratriði í kenningu hans er jöfnuður með tilliti til pólitískrar þátttöku og áhrifa. Það felur í sér að þótt tiltekinn efnahagslegur ójöfnuður í samfélaginu geti verið öllum í hag, þá sé ekki sömu sögu að segja um pólitísk réttindi. Pólitískur jöfnuður er með öðrum orðum grundvallargildi, borgararéttindi eru meðal frumgæða sem geta ekki vikið fyrir öðrum gæðum. Gagnrýnendur hafa hins vegar bent á að þessi greinarmunur sé flóknari en Rawls vill vera láta (Brighouse 1997). Innan kenningar Rawls rúmast hugmyndin um rökræðulýðræði – þar sem umræða á opinberum vettvangi hefur mótandi áhrif á pólitískar ákvarðanir. Pólitískur jöfnuður er líka grunnþáttur í lýðræðishugmyndum Jürgens Habermas og nauðsynleg forsenda lýðræðislegrar samræðu sem er jarðvegur skoðanamyndunar (MacGilvray 2004).

Þegar þessi jafnaðarhugmynd er í forgrunni skýringar og réttlætningar á lýðræði snýst mat á lýðræðislegum ákvörðunum í rauninni um þá spurningu hvað þurfi til að tryggja jafna aðkomu borgaranna að pólitískum umræðum og stefnumótun – og hvað geti komið í veg fyrir hana. Lýðræðislegar ákvarðanir þurfa að fara fram í umhverfi þar sem borgararnir búa við nægilega jöfn lífsgæði til að geta tekið þátt í stjórnmálum sem jafningjar, en það þýðir að lýðræðissamfélög hljóta að móta efnahagsleg og félagsleg kerfi þannig að þau stuðli að pólitískum jöfnuði (Dahl 1989). Eitt af markmiðum rökræðulýðræðis er að efla áhrif opinna og frjálsrar umræðu eins og hún fer fram á vettvangi fjölmiðla

eða almennt í frjálsu opnum skoðanaskiptum til dæmis á félagsmiðlum. Áherslan er á skoðanir – ekki á þekkingu því pólitísk umræða er í eðli sínu „doxastísk“ – það sem mestu máli skiptir er rökræðan þar sem ólík og misgóð rök eru vegin og metin hver gagnvart öðrum. Pólitísk umræða hefur þannig ekki þann beina tilgang að komast að réttri niðurstöðu, þótt venjulega sé gert ráð fyrir því að frjáls skoðanaskipti séu líkleg til að draga fram niðurstöðu sem er þegar á heildina er lítið í meira samræmi við almanna-hagsmuni en aðrar leiðir til að komast að niðurstöðu eða móta stefnu (Urbinati 2014).

Eitt mikilvægt markmið jafnaðarmiðaðs lýðræðis er tilurð og efling hins pólitíska samfélags. Kenning Rawls gerir ráð fyrir því að í samfélagi þar sem réttlætissjónarmið ríkja skapist pólitískt jafnvægi þar sem mögulegt er að taka sameiginlegar ákvarðanir og skil eru skýr á milli þess sem tilheyrir opinberri umræðu og þess sem tilheyrir henni ekki (Knight & Johnson, 2011; MacGilvray 2004). Þetta hefur aftur skapað togstreitu innan réttlætiskennningar Rawls og verið tilefni gagnrýni á hana, því kenningin byggir í grunninn á býsna yfirborðslegum skilningi á því hvernig útilokun virkar í raun. Þess vegna gætir vissrar blindu á kerfislagan ójöfnuð og mismun í samfélaginu meðal þeirra sem halda rökræðulýðræði helst á lofti og vanmats á mikilvægi fjölbreytni fyrir samfélags-orðræðuna (Moller Okin 2004). Þetta vekur vissulega aftur spurningar um jöfnuð sem slíkan – hvers vegna hann sé mikilvægur og hvers vegna beri að telja hann grundvallar-gildi frekar en tæki til að ná ákveðnu markmiði.

Samstöðurök fyrir lýðræði birtast í mörgum myndum. Það má til dæmis rekja þau aftur til sáttmálakenninga 18. aldar, ekki síst verka Rousseaus (Knight & Johnson 2011). Ólíkt jafnaðarmiðuðu lýðræði krefst samstöðumiðað lýðræði umtalsverðrar þátttöku borgaranna á hinu pólitíska sviði. Eina útgáfu slíkra raka er að finna í skrifum Richards Rorty, sem tengir þau meðal annars við heimspeki Johns Dewey. Rorty lýsir félagslegum og pólitískum stofnunum sem samvinnutilraunum (Rorty 1991). Skuldbindingin sem lýðræði felur í sér birtist fyrst og fremst í samvinnu við samborgara þar sem ekki er annað gefið en að ólíkar manneskjur sjái tilgang og gildi í pólitísku samfélagi og að lýðræðislegt fyrirkomulag sé eftirsóknarvert vegna þess að innan þess getur „eining fjölbreytileikans“ ríkt (Rorty 1998).

Þessi skilningur á lýðræði leggur ekki aðaláherslu á jöfnuð, heldur á það form félagslegs skipulags sem getur skapað tengsl á milli einstaklinganna og hópanna sem tilheyra því. Rorty gefur lítið fyrir fjölmenningsarhyggju í því sambandi, en heldur því fram að í fjölhyggjusamfélagi séu allir seldir undir samskonar rökræður og þar með skapist sameiginlegt rými samstöðunnar. Það sem allir verði að geta sameinast um á endanum sé að það versta – það sem í lengstu lög beri að forðast – sé grimmd, en að öðru leyti þurfum við ekki að stofnanavæða sameiginleg gildi í þeim skilningi sem slíkt er nauðsynlegt frá sjónarmiði Rawls (Rorty 1989).

Við sjáum þroskahugmyndum um lýðræði bregða fyrir í verkum höfunda á borð við Hönnuh Arendt. Með því að hugsa um um pólitísk málefni og taka þátt í umræðum gefst okkur kostur á að sjá heiminn með augum annarra – það eykur skilning og innsæi sem aftur eykur færni til að skilja og takast á við pólitískan raunveruleika okkar (Lederman 2014). Í ritinu *The Human Condition* fjallar Arendt meðal annars um borgaralega þátttöku

með áherslu á virkan skilning borgaranna á framferði valdhafa en aðhald þeirra er í raun sá siðferðilegi rammi sem lýðræðisleg stjórnmál þarfnast (Arendt 1958). Einkennandi fyrir afstöðu Arendt eru hins vegar efasemdir um gildi þess í nútímasamfélagi að borgararnir taki ákvarðanir beint. Í hennar augum er nálægðin við ákvarðanirnar ekki mikilvægasta einkenni lýðræðisins, heldur skiptir hið virka aðhald meira máli og þar með sá almenni skilningur á borgaralegri þátttöku að hún snúist frekar um samband borgara við valdhafa en um beina aðild þeirra að ákvörðunum (Lederman 2014).

Um samstöðumiðað lýðræði og þroskamiðað má spyrja sömu spurninga og um jafnaðarmiðað: Er gefið að samstaða eða þroski sé mikilvægur eða eftirsóknarverður? Það má vissulega hugsa sér að einhver gæti verið áhugalaus um slíkt án þess að sú afstaða hans eða hennar sé nauðsynlega röng. Það má líka benda á að sú áhersla á þátttöku sem birtist í samstöðurökum og þroskarökum er á vissan hátt andstæð þeirri meginreglu frjálslyndra viðhorfa sem segja má að séu ríkjandi í vestrænum samfélögum, að þátttaka sé frjálst val og að hver og einn hafi fullan rétt til að hafna allri þátttöku í pólitísku starfi eða ákvörðunum.

Því má segja að þessar þrjár réttlætningar feli í sér rök fyrir vissu samráði við almenning, sem getur til dæmis birst í því að ákvarðanir séu bornar undir almenning í þjóðaratkvæðagreiðslu. Það er hins vegar ekki augljóst hvernig viðtækari form beinnar eða óbeinnar þátttöku verða réttlætt með þeim rökum sem þessi þrjú markmið, jöfnuður, samstaða og þroski, leggja til lýðræðisumræðu. Til þess að finna slíkar röksemdir er nauðsynlegt að leita í smiðju fjórðu leiðarinnar, þekkingarmiðaðs lýðræðis.

Þekkingarmiðað lýðræði má segja að sé tiltölulega ný viðbót í flóru lýðræðiskenninga þótt rekja megi hugmyndir um visku fjöldans til höfunda fornaldar og þeirra sjáist líka viss merki í félagsvísindum 18. og 19. aldar (Ober 2008; Althaus ofl. 2014). Það kann við fyrstu sýn að hljóma eins og öfugmæli að haldbærasta réttlætingin á lýðræði varði þekkinguna sem það virki. Það hefur löngum verið algengt og jafnvel viðtekið viðhorf að lýðræðislegar aðferðir séu ekki líklegar til að skila bestu lausnunum. Ástæðan fyrir vali þeirra sé önnur. Lýðræði sé vissulega eina lögmæta leið valdaframsals, en ástæða þess að slíkt framsal er nauðsynlegt komi einmitt til af því að í raun fari best á því að fámennum hópi sé falin stjórn samfélagsins og stefnumótun.

Frá sjónarmiði þekkingarmiðaðs lýðræðis er þessi niðurstaða hins vegar röng: það fer ekki best á því að fámennum hópi sé falið að taka ákvarðanir þar sem með því er þekking (eða víska) fjöldans sniðgengin. Samráð við almenning sé mikilvægt vegna þeirrar þekkingar, reynslu og vitsmuna sem meðal hans er að finna (Landemore 2012; Fishkin 2009). Þekkingarmiðað lýðræði hafnar ekki jafnaðarrökum, samstöðurökum eða þroskarökum. Því er hins vegar haldið fram að jöfnuður, samstaða og þroski hafi ekki gildi í sjálfum sér í samhengi lýðræðis, heldur að svo miklu leyti sem stuðlað er að betri stefnu og ákvörðunum fyrir samfélagið og almenning.

Það getur verið erfitt að nota einn mælikvarða á pólitískar ákvarðanir. Stjórnvöld móta iðulega stefnu á hugmyndafræðilegum forsendum, ákvarðanir eru oft teknar á forsendum tiltekinna hugmynda um í hverju velferð almennings felist – réttlæti getur þótt mikilvægara í einstökum tilfellum en önnur almannagæði og þannig má halda áfram.

Burtséð frá þessu hafa flestar stefnumótandi ákvarðanir það einkenni að geta verið betri eða verri, réttar eða rangar þegar gert er ráð fyrir því að þær leysi eða komi í veg fyrir ákveðin vandamál, eða leggi grunn að kerfum.

Almenningssamráðið – og þá einkum rökraðan – skapar samtal á milli hins hugmyndafræðilega og þekkingarlega þar sem hugmyndafræðileg afstaða þarf að standast sömu gagnrýni og hin þekkingarlega og svara mati á fórnarkostnaði (e. *trade-off*). Um þetta má taka einfalt dæmi. Hér á landi er með reglulegu millibili lagt til að reglum um verslun með áfengi verði breytt þannig að bjór og vín sé hægt að kaupa í venjulegum matvöruverslunum. Almennu rökunum fyrir þessari breytingu í frjálsræðisátt eru (að því er virðist) flestir sammála. Þegar bent er á fórnarkostnaðinn breytist afstaða fólks iðulega. Rannsóknir hafa sýnt skýr tengsl á milli aðgengis og neyslu og því þarf að horfast í augu við aukinn vanda af völdum áfengisneyslu verði lögum um þetta breytt. Það verður til þess að fækka verulega þeim sem treysta sér til að styðja breytinguna. Þannig víkur hin almenna krafa um verslunar og einstaklingsfrelsi fyrir áhyggjum af þekktum félagslegum afleiðingum.³ Því má halda fram að lýðræðislegar aðferðir við stefnumótun og ákvarðanir virki þekkingu betur en ólýðræðislegar aðferðir. Þess vegna hljóti lýðræði að snúast um meira en formlegt og lögmætt umboð til valda. Þetta fer saman við meginforsendu þekkingarmiðaðs lýðræðis, en hún er sú að víðtækt samráð við almenning – við fjöldann, eða lýðinn – sé líklegra til að skila góðum niðurstöðum en þær leiðir stefnumótunar og ákvarðana sem leita í aðrar áttir, svo sem til þrengri hópa, sérfræðinga, fulltrúa atvinnulífs o.s.frv.

Dæmin sem ég tók í upphafi þessarar greinar eru öll íslensk, enda má segja að pólitísk umræða á Íslandi og umrót síðustu ára hafi dregið fram meginlínurnar í samtímaumræðu um lýðræðiskenningar. Lýðræðiskrafa síðustu ára, hér á Íslandi rétt eins og annarsstaðar í heiminum hefur ekki snúist um rótgróna hefð fulltrúalýðræðis sem slíka, heldur um tengslin við almenning og þá einkum spurninguna um hvað skipti mestu máli í tengslum eða samskiptum stjórnvalda annars vegar, borgaranna hins vegar. Það má greina á milli sex þátta sem allir hafa skipt máli í umræðum um lýðræði. Í töflu 2 er þessum þáttum stillt upp með tilliti til leiðanna fjögurra. Allir þættirnir eru eftirsóknarverð einkenni lýðræðislegra stjórnarháttá, en áherslan á þá er mismikil.

Tafla 2. Samanburður á áherslum ólíkra lýðræðishugmynda.

Lýðræði	Pólitískur jöfnuður	Sátt um ákvarðanir	Aukin færni/þroski almennings	Gæði ákvarðana	Valdefling almennings	Ábyrgð stjórnmála- manna
Jafnaðar- miðað	Megin- markmið	Lítill	Lítill	Nokkur	Lítill	Mikil
Samstöðu- miðað	Mikil	Megin- markmið	Lítill	Lítill	Mikil	Lítill
Þroska- miðað	Nokkur	Lítill	Megin- markmið	Lítill	Lítill	Mikil
Þekkingar- miðað	Mikil	Nokkur	Nokkur	Megin- markmið	Nokkur	Nokkur

Þannig gerir jafnaðarmiðað lýðræði mest úr pólitískum jöfnuði en minna úr mikilvægi þess að almenningur eigi beina aðild að stefnumótandi ákvörðunum. Ábyrgð fulltrúa er hins vegar mikilvæg. Samstöðumiðað lýðræði snýr þessu við. Valdefling almennings skiptir þar mestu máli til að tryggja þá sátt sem lýðræði stuðli að. Proskamiðað lýðræði snýst minnst um vald eða valdeflingu almennings, meira um færnina til að veita aðhald og gagnrýna, en þá er gert ráð fyrir að þetta setji meiri ábyrgðarkröfu á stjórnmalamenn. Þekkingarmiðað lýðræði snýst um gæði ákvarðana (góð markmið, réttar leiðir) og getur því af sér kröfu um ákveðið jafnvægi á milli valdeflingar og ábyrgðar stjórnmalamanna. Samráðsferli þarfnast aðkomu og þekkingar almennings, en um leið er mikilvægt að slíkum ferlum sé stýrt og að einhver beri ábyrgð á þeim. Að auki þarfnast spurningin um hvernig skilja megí gæði ákvarðana nánari skýringar sem reynt er að gefa í næsta hluta greinarinnar.

3. Hvernig er lýðræði þekkingarmiðað?

Nú hef ég gert grein fyrir ólíkum skilningi á því hverskonar tengsl stjórnvalda og borgara lýðræði feli í sér og hver helstu markmið samráðs eru. Ég hef fram að þessu ekki reynt að gera upp á milli hugmyndanna sem að baki búa en fremur reynt að skýra hvað greinir á milli þeirra. Eins og tafla 2 sýnir skarast þær að sjálfsögðu með ýmsum hætti. Nú mun ég hins vegar beina sjónum að þekkingarmiðuðu lýðræði. Ég geri ráð fyrir, þegar ég tala um lýðræðislegar ákvarðanir, að þær fylgi báðum reglum lýðræðis sem lýst er hér að ofan. Það sem ég hef hugsað mér að gera er að skýra hvað í því felist að samráðið sem regla 2 kveður á um sé þekkingarmiðað. Tvennt skiptir máli í því sambandi:

- a. Þekkingarmiðað lýðræði byggir á því að ákvarðanir sem teknar eru í samráði við almenning virki þekkingu almennings þannig að gæði stefnu og ákvarðana aukist.
- b. Þekkingarmiðað lýðræði byggir á því (til viðbótar við a) að meiri og viðtækari aðkoma almennings efli getu til að takast á við samfélagsleg viðfangsefni.

Það er rétt að benda strax á það augljósa – að þessar hugmyndir eru að sumu leyti andstæðar gamalgrónum og viðteknum viðhorfum til lýðræðis. Það er ekki óalgengt að því sé haldið fram að réttlætning á lýðræði geti aldrei verið þekkingarlegs eðlis – réttlætningin byggist einmitt á því að segja aðra þætti skipta meira máli (Kaye 2015; Urbinati 2014). Á sama hátt er því haldið fram að krafa um beint lýðræði víki ábyrgðarkröfu til hliðar þar sem enginn geti sætt ábyrgð vegna niðurstöðu almennrar atkvæðagreiðslu.

Við þessum mótbárum hefur verið brugðist með ýmsum rökum. Það má hugsa sér fern rök fyrir fyrri atriðinu:

- a. Söguleg rök byggja á samanburði á samfélögum og stjórnerfum með tilliti til lýðræðislegs skipulags. Það kann að vera hægt að sýna fram á að með lýðræðislegri stjórnarháttum aukist líkur á því að

komist sé að niðurstöðum sem til lengri tíma reynast réttar (sjá Eisenstadt, LeVan & Maboudi 2015).

- b. Sjónarhornarök styðja þá niðurstöðu að lýðræðislegt umhverfi kalli fram ólík sjónarhorn og minnki því líkur á því að góðar lausnir verði útundan.
- c. Með upplýsingarökum er bent á að við búum í umhverfi þar sem auðvelt er að afla sér jafnvel mjög flókinna og sérhæfðra upplýsinga. Það má á stuttum tíma verða viðræðuhæfur um málefni sem maður var alveg ófróður um fyrir.
- d. Samráðsrök benda á að með lýðræðislegu fyrirkomulagi er samráð við hagsmunaaðila alltaf tengt almannahagsmunum. Þess vegna minnka líkur á því að hugmyndir, áætlanir og lausnir séu settar fram án tillits til allra sem málið varðar.

Seinna atriðið varðar sambandið á milli víðtækrar aðkomu almennings og getu til að leysa mál. Það er gamalkunn mótbára gegn beinu lýðræði að þetta samband sé neikvætt, það er að segja að allt eins líklegt sé að aðkoma almennings að ákvörðunum dragi úr þessari getu og líkur aukist því á slæmum markmiðum og röngum niðurstöðum. Sumir þeirra sem hafa haldið þessu fram telja að með róttækum breytingum á samfélagslegum viðhorfum, ekki síst með breytingum á menntakerfinu, megi með tímanum auka hæfni almennings til þátttöku, en við núverandi aðstæður sé ólíklegt að meiri aðkoma hafi áhrif til góðs (Kitcher 2012). Hvað sem því líður má hugsa sér þrenn rök sem geta styrkt þá skoðun að sambandið sé jákvætt, að minnsta kosti ef vel er staðið að skipulagi víðtækrar þátttöku:

- a. Fjölbreytileikarök byggjast á þeirri niðurstöðu að fjölbreytileiki hóps geti haft í för með sér meiri getu til að leysa vandamál en hæfni einstakra meðlima hópsins. Því meiri sem fjölbreytileikinn er, því meiri er vitsmunaleg geta hópsins.
- b. Skipulagsrök ganga út á að þar sem upplýsingar eru auðfundnar, þá sé hægt með réttu skipulagi að virkja alla til þátttöku á forsendum sem hafa jákvæð uppsöfnunaráhrif á getu og þekkingu heildarinnar.
- c. Aðgangsrök eru byggð á þeirri reynslu síðustu áratuga að tæknilegar lausnir til lengri tíma sé líklegast að fá ef allir hafa opinn aðgang að þeim kerfum sem í þróun eru. Þetta sýna meðal annars dæmi úr hugbúnaðarþróun (Brabham 2013).

Á endanum má hins vegar segja að spurningin sé í eðli sínu empírísk, það er að segja, ekki verði sagt um það með neinni vissu hvort lýðræðislegar aðferðir auki gæði ákvarð-

ana nema í ljósi rannsókna þar sem hægt er að leggja mat á umfang samráðs og gæði ákvarðana í samanburði við aðrar ákvarðanir. Þetta getur verið snúið þar sem mælikvarðar á gæði eru ekki einhlítir. Það er hins vegar mögulegt svo lengi sem fallist er á þá forsendu að almennt sé hægt að gera greinarmun á betri og verri niðurstöðu. Sé litið svo á að engan sannleika sé að finna þegar spurt er um gæði stefnumótunar og ákvarðana – að það sé fullkomlega afstætt hvað rétt er – vandast auðvitað málið.

Umræðan um þekkingarfræðilegt gildi lýðræðis hefur endurnýjað fræðilega umræðu um lýðræði á síðustu árum. Togstreita á milli rökraðulýðræðis (e. *deliberative democracy*) og kosningalýðræðis (e. *aggregative democracy*) sem hafði verið áberandi frá því á níunda áratug síðustu aldar var hætt að endurspeglar raunverulegan fræðilegan ágreining og spurningin um réttlætingu lýðræðislegra aðferða varð áleitnari. Þekkingarmiðað lýðræði byggðist á því að farið var að setja ýmsa þætti félagslegrar þekkingarfræði í pólitískt samhengi svo úr varð pólitísk þekkingarfræði. Þannig var hægt að spyrja um pólitísk ferli hvort þau væru sannleiksmiðuð og þar með hugsa um lýðræðisleg ferli upp á nýtt (Althaus o.fl. 2014).

Það hafði verið eitt meginviðfangsefni þeirra sem fjölluðu um rökraðulýðræði að losna undan kosningamiðaðri hugsun um lýðræði en gera í stað þeirra grein fyrir lýðræðislegum aðferðum sem gætu betur tengt ákvarðanir rökraðum og þátttöku almennings í ákvörðunum og stefnumótun. Hugmyndin um rökraðulýðræði var sú að lýðræði væri betur lýst sem rökraðum þar sem krafan væri alltaf um að ákvarðanir væru skýrðar og rökraðdar, frekar en að þær væru einfaldlega niðurstaða málamiðlana og þrúts (Ólafur Páll Jónsson 2003) og lögmæti þeirra byggðist eingöngu á því að fyrirframgefin forgangsöröðun væri metin rétt, þannig að ákvarðanir væru í samræmi við forgangsöröðun meirihlutans (Gutmann & Thompson 2004). Þeir sem aðhylltust rökraðulýðræði héldu því þá fram að ákvarðanir teknar án tilhlýðilegrar umræðu þar sem fram kæmu rök með og á móti, valkostum væru gerð skil og forgangsöröðun vegin og metin með gagnrýninni sýn hinnar opinberu skynsemi (e. *public reason*), væru alls ekki lýðræðislegar (Cohen 1997).

En rökraðulýðræði reyndist hafa veikleika sem erfitt var að losna alfarið við. Í fyrsta lagi er áhersla þess á gæði rökraðunnar innhverf, það er að segja veltur ekki nægjanlega á getunni til að greina á milli réttra og rangra niðurstaðna. Þess vegna er erfitt að halda því fram á grundvelli þess eins að rökraður bæti niðurstöður. Í öðru lagi er vandséð hvernig rökraðulýðræði getur gert skýran greinarmun á ólíkum aðferðum við að taka á málum, það er hvers vegna jöfnuði er betur þjónað með rökraðum heldur en til dæmis því að kasta upp krónu (Estlund 2008). Í þriðja lagi er einfaldlega gert ráði fyrir því að pólitískur jöfnuður hafi gildi í sjálfum sér og því engin tilraun gerð til að lýsa því sem af jöfnuði kunni að leiða (sjá Landemore 2013, 2015). Þessar brotalamir gera erfiðara að sýna fram á að ákvarðanir sem teknar eru í kjölfar rökraðna hljóti að leiða til betri stefnumótunar heldur en ákvarðanir sem byggja á einkahagsmunum eða fyrirframgefni forgangsöröðun.

Þannig leiðir þekkingarmiðað lýðræði togstreituna á milli rökraðu- og kosningaleiðanna hjá sér og býður fyrir bragðið upp á fjölbreyttari leiðir til að meta pólitíska þátttöku. Fallist er á að rökraður tryggja ekki aukin gæði lýðræðislegra ákvarðana (Przeworski 1998; Stokes 1998) og kosningamiðuð nálgun felur ekki sér neitt mat á gæðum ákvörð-

unar að hluta vegna þess að forgangsróðun er tekin sem gefin og enginn gæðamælikvarði viðurkenndur sem hægt væri að nota til að meta gæði forgangsróðunar. Þekkingarmiðað lýðræði varðar dóma eða niðurstöður frekar en hagsmuni, en stillir rökræðum hins vegar ekki upp sem valkosti við meirihlutaræði. Þannig er gert ráð fyrir að hvorttveggja geti átt við, eftir aðstæðum, rökræðuferli eða kosningaferli, þar sem hvor leið um sig hefur þekkingarlega kosti.

Þekkingarmiðað lýðræði er þannig nátengt félagslegri þekkingarfræði. Innan félagslegrar þekkingarfræði er lítið til félagslegra ferla og virkni með tilliti til þess hvort slík ferli geti verið sannleiksmiðuð, það er, leitt til niðurstöðu sem endurspeglar veruleikann (Goldman 1999). Þekkingarmiðað lýðræði snýst með svipuðum hætti um þá spurningu hvort lýðræðisleg ferli eru sannleiksmiðuð og snúist í raun um að finna bestu eða snjöllustu lausnir í tilteknum málum (Gunn 2014). Pólítísk þekkingarfræði leggur því mat á pólítíska ferla út frá spurningunni um hvort þeir miða að sannleikanum. Þótt tengja megi margt annað við lýðræði, svo sem jöfnuð, ábyrgð og gagnsæi (sjá Offe 2011) er því oftast haldið fram af þeim sem aðhyllast þekkingarmiðað lýðræði að lýðræðislegar aðferðir séu góðar til að leysa vandamál.

Bent hefur verið á að bæði rökræðulýðræði og kosningalýðræði leiði hjá sér að samánlögð þekking ólíkra þátttakenda geti aukið líkur á réttri lausn umfram það sem búast mætti við af sérfræðingum (sjá Page 2008). Pólítísk þekkingarfræði rannsakar hvort viðtækt almenningssamráð og þátttaka í stefnumótun og ákvörðunum, þar sem nýst er við bæði kosningamiðaðar og rökræðumiðaðar leiðir gefi aukna ástæðu til að vænast réttar niðurstöðu (Landemore 2013). Til að skýra hvað átt er við með þessu má taka dæmi af fjölmiðlaumræðu. Segjum að fjölmiðill fletti ofan af því sem virðist vera stórkostlegt hneykslismál í samfélaginu; háttsettur embættismaður hefur, að sögn fjölmiðilsins, um árabíl misnotað stöðu sína til að auðgast. En þegar betur er að gáð vakna margar spurningar. Það kemur í ljós að embættismaðurinn hefur ekki brotið lög og það kemur líka fram að hann hefur engu leynt um fé sem runnið hefur til hans. Það eru skiptar skoðanir um hvaða mat eigi að leggja á gjörðir hans og þær vekja spurningar um ýmislegt annað í starfsumhverfi mannsins, jafnvel stjórnerfinu eða pólítík almennt.

Það má gera ráð fyrir því að í kringum umfjöllun af þessu tagi sé margt sagt og skrifað sem stenst ekki skoðun, en á sama tíma kann að vera hægt að treysta því að umfjöllunin í heild sinni – þegar margir fjölmiðlar koma að henni og aðilar máls, fólk sem þekkir til, sérfræðingar og almenningur fá að tjá sig og setja fram sjónarmið sé sannleiksmiðuð, það er að segja, almenningur hefur góða ástæðu til að trúa því að meiri umfjöllun geri líklegra, þegar upp er staðið, að sannleikurinn í málinu komi fram og rétt mat sé lagt á gjörðir embættismannsins. Hún er ekki sannleiksmiðuð ef þessu er öfugt farið og aukin umfjöllun dregur úr líkum á því að hið rétta í málinu komi fram, til dæmis ef með aukinni umfjöllun fylgar aðeins útgáfum sögunnar, frekar en að ein tiltekin (sú sanna) styrkist.

Pólítísk þekkingarfræði snýst um að leggja mat á röksemdir með og á móti því að sama sé hægt að segja um lýðræðisleg ferli og spyrja hvort hanna megi slík ferli með það fyrir augum að auka gæði niðurstæðna: auka líkur á réttum niðurstöðum þegar það á við – auka líkur á því að bestu lausnir finnist þegar það á við. Hún felur í sér rannsókn

á því hvernig þekking og upplýsingar verða til og safnast saman og hvernig þekkingu er miðlað í lýðræðislegum kerfum (Althaus ofl. 2014). Hún byggist fyrst og fremst á greiningu á vali og lausnum og þess vegna hefur hugmyndin um þekkingarmiðað lýðræði líka hingað til verið rædd á grundvelli a priori röksemda, þótt vissulega skipti á endanum talsverðu máli hvort hægt sé að prófa hana með empírískum hætti. (sjá til dæmis Eisenstadt, LeVan & Maboudi 2015; Elkins, Ginsburg & Melton 2009; Maboudi & Nadi 2016). En pólitísk þekkingarfræði á sér tvær ólíkar birtingarmyndir. Við getum, í fyrsta lagi, lýst henni sem tilraun til að sýna fram á að stórir hópar fólks séu líklegri til að finna bestu lausnir en sérfræðingar, sérfræðingahópar eða smærri sérvaldir hópar. Við skulum kalla þessa mynd kenningarinnar *meginkenninguna* (e. *major thesis*) um þekkingarmiðað lýðræði.

Til stuðnings slíkum niðurstöðum hefur verið vísað til nokkurra kennilegra niðurstaðna á borð við Condorcet setninguna (e. *Condorcet jury theorem*), kenninguna um að fjölbreytni taki sérþekkingu fram (e. *diversity-trumps-ability*) og hins svokallaða kraftaverks kjörsins (e. *miracle of aggregation*) (Page 2008). Ég ætla ekki að ræða þessi líkön eða möguleika þeirra í þessari grein en ýmsir hafa bent á að gildi þeirra kunni að vera takmarkað. Í fyrsta lagi skortir nokkuð á að empírísk gögn séu til sem sýni fram á það sem líkönin segja (Quirk 2014). Í öðru lagi byggja líkönin sjálf á forsendum sem erfitt getur reynst að fullyrða að séu til staðar við raunverulegar aðstæður. Condorcet setningin, til dæmis, gerir ráð fyrir því að meðallíkur á því að hver einstaklingur í hópi sem velur á milli tveggja kosta velji betri kostinn séu meiri en 0,5. En hvers vegna skyldum við gefa okkur það í einstökum tilfellum? Kennisetningar eða líkön af þessu tagi leiða til afar áhuga-verðra niðurstaðna sem lofa góðu um frekari rannsóknir þótt af þeim verði ekki dregnar víðtækar ályktanir nema þá með margvíslegum fyrirvörum (Brennan 2014).

En það má einnig útfæra þessa kenningu með öðrum og hófstílltari hætti. Köllum þá útgáfu hennar hliðarkenninguna (e. *minor thesis*). Samkvæmt henni hefur meiri og almennari þátttaka þegar á heildina er litið áhrif til að bæta gæði stefnumótunar og ákvarðana. Þótt umdeilt kunni að vera hvaða aðferðir dugi best, hverskonar aðferðafræði eigi að byggja á, eða hvernig þátttaka almennings geti í senn verið valdeflandi og árangursrík, þá er hliðarkenningin miklu síður umdeild en meginkenningin. Þeir sem aðhyllast hliðarkenninguna geta jafnvel stundum tekið aðra kosti lýðræðis fram yfir þekkingarlega eiginleika. Hjá þeim er verkefnið fremur að skoða hvernig lýðræðisferlum megi stýra þannig að þau séu sannleiksmiðuð en á sama tíma stuðli þau að jöfnuði, sanngirni og séu í þágu sameiginlegra gæða.

Einn helsti talsmaður meginkenningarinnar er Hélène Landemore, en verk hennar hafa vakið miklar umræður. Í bókinni *Democratic Reason* (2013) færir hún rök fyrir því að fjölbreytilegir hópar almennra borgara séu líklegir til að taka upplýstari og viturlegri ákvarðanir en einstaklingar eða smærri lokaðir hópar. Rök hennar eiga að því er hún heldur fram að „styðja þá hugmynd að lýðræði, skilið sem ákvörðunarregla með opinni þátttöku sem felur bæði í sér rökraðufasa og kosningafasa, sé líklegra til að geta af sér betri lausnir og forspár en ákvörðunarreglur sem takmarka þátttöku“ (Landemore 2014, 187). Landemore byggir meðal annars á þeim líkönum sem áður var getið og gefa til kynna að félagsleg viska stafi af fjölbreytni í hugsun (e. *cognitive diversity*) (Hong

og Page 2012) David Estlund hefur skýrt þetta atriði þrýðilega með því að benda á að einsleitni sérfræðinga takmarki breidd lausnanna sem þeir koma auga á. Almenníngur sér fleiri lausnir og er þar með líklegri til að finna þá réttu. Það mætti líka orða það svo að breiddin taki dýptinni fram þegar leitað er lausna (Estlund 2008). Þar sem af þessari niðurstöðu má draga þá ályktun að hópar fólks sem hugsa innbyrðis ólíkt geti náð betri árangri en greindustu einstaklingar eða hópar snillinga sem hugsa eins, bendir Landemore á að það sé góð ástæða til að ætla að ákvarðanir sem annað hvort allir koma að, eða, sé það ekki mögulegt, hópur valinn með slembivali, bjóði upp á besta farveginn fyrir góðar, greindarlegar lausnir.

Viðamiklar tilraunir gætu gefið sterkari vísbendingar um tengsl lýðræðislegra ferla og góðra (eða réttra) lausna. Það má skoða á íslensku tilraunina, að fela 25 manna kjörnu ráði að endurskoða íslensku stjórnarskrána (eða skrifa nýja), sem slíka tilraun (Landemore 2015, Jón Ólafsson 2014a, 2014b). Stjórnlagaráðið lauk þessu verki á fjórum mánuðum í opnu ferli. Ferlið er merkilegt og gefur fullt tilefni til rannsókna þar sem þetta var í fyrsta skipti sem almenningi hefur verið gefinn kostur á að fylgjast með ferli stjórnarskrárgerðar í heild sinni, frá upphafi til enda, ásamt því að hafa á öllum stigum möguleika á að leggja til málanna. (Jón Ólafsson 2016).

Það er margvísleg líýðræðiskenningum samtímans sem styður hliðarkenninguna. *Rök-ræðukannanir* eru dæmi um leið í stefnumótun sem blandar saman rökraðu og kjöri. Þær byggja á þeirri grunnhugsun að þótt almenn þátttaka sé æskileg, útiloki fjölmennið rök-ræður. Slembivaldir hópar geti sameinað gæði þátttöku og rökraðu þannig að hægt sé að meta með hjálp rökraðukannana hvernig upplýstur almenningur myndi taka á málum ef hann hefði kynnt sér þau og farið yfir helstu röksemdir (Fishkin 2009). Ýmsar aðrar aðferðir hafa verið notaðar til að kanna viðhorfsbreytingar fólks þegar það fær tækifæri til að kynna sér mál og ræða þau við jafningja, svo sem borgarakviðdómar, rýnihópar, samráðsstefnur og fleira (Hansen 2004). Það er hins vegar erfitt að draga miklar ályktanir af slíku nema á grundvelli úrtaks sem leyfir tölfraðilega marktækt mat. Sömuleiðis hefur svokölluð lýðvistun (e. *crowdsourcing*) verið notuð til að fá sem breiðastan hóp fólks til þátttöku í afmörkuðum verkefnum á borð við undirbúning löggjafar á ákveðnum sviðum. Lýðvistun byggir á netvæddum samskiptum þar sem fólk getur sett fram, rökraett og valið á milli hugmynda (Aitamurto & Landemore 2015; Brabham 2013; Brabham 2015).

Sumir gagnrýnendur þekkingarmiðaðs lýðræðis halda því fram að það sé rangt að leggja megináherslu á þekkingarlega, lausnamiðaða þætti stjórnmála (Urbinati 2014; Muirhead 2015) að minnsta kosti ef hugmyndin er sú að þekkingarlegu þættina eigi alltaf að taka fram yfir aðra, svo sem siðferðilega þætti (Erman & Möller 2016). Því er einnig haldið fram að pólitísk þekkingarfræði leiði hjá sér hugmyndafræðilegan ágreining sem víska fjöldans getur hvorki tekist á við né leyst (Ingham 2013). Þá hefur verið bent á að gildafjölhyggja geti af sér óleystan vanda. Fjölbreytt hugsun kann að vera styrkur þegar um er að ræða sameiginlegan vanda sem tekist er á við, en fjölbreytt og ólík gildi virðast við fyrstu sýn veikja kenninguna um þekkingarmiðað lýðræði (Stich 2014). Gildafjölhyggja gerir skilning á sameiginlegum vanda og lausnum flóknari.

Hér hefur gagnrýni af þessu tagi að einhverju leyti verið svarað án þess þó að mót-

bárunum hafi verið víkið úr vegi í eitt skipti fyrir öll. Vissulega má enn hafa efasemdir um mat á gæðum pólitíkra ákvarðana yfirleitt. En það er þó ekki aðalatriðið hér. Pólitísk þekkingarfræði hefur nú þegar breytt bæði fræðilegum og almennum skilningi á pólitískum ferlum og sett almenningssamráð í nýtt samhengi. Krafan um aðkomu almennings snýst ekki eingöngu um borgaraleg réttindi eða kröfu um þátttöku til að vinna gegn sérhagsmunahyggu og spillingu. Hún snýst einnig og ekki síður um að veita þekkingu almennings með skýrari og meira afgerandi hætti inni í kerfin og stofnanirnar sem móta samfélagið. Því hvað sem verður sagt um pólitíska hugmyndafræði eða fjölhyggju, þá dregur hún ekki úr kröfunni um að stefnumótandi ákvarðanir séu hannaðar út frá bestu leiðum til að draga saman og nýta tiltæka þekkingu. Séu lýðræðisleg samráðsferli slík leið er hægt að gefa kröfunni um meira lýðræði skýrt inntak.

4. Þekkingarmiðað stjórnskrárferli

Ég nefndi vinnu Stjórnlagaráðs að nýrri stjórnskrá árið 2011 sem dæmi um þekkingarmiðað lýðræðisferli. Útkoman úr því, drög að nýrri stjórnskrá Íslands sem síðan var lögð til hliðar á Alþingi, var vissulega nokkuð hraðsoðin, en skrefin sem stigin voru frá því að haldin var svokallaður Þjóðfundur um stjórnskrármál 2010 til kosninga til Stjórnlagabings og þaðan til Stjórnlagaráðs og vinnu þess að stjórnskrá sem afhent var forseta Alþingis í byrjun ágúst 2011 einkenndust af viðleitni til að fá sem mesta þátttöku og athygli almennings á meðan á ferlinu stóð. Þótt því fari fjarri að þetta ferli hafi verið gallalaust – á öllum stígum þess má greina fjölmörg vandamál (Jón Ólafsson 2016) – þá var það nægilega heilsteypt til þess að hægt sé að greina það í ljósi hliðarkenningarinnar um þekkingarmiðað lýðræði.

Hliðarkenningin segir, eins og rakið var fyrir í þessari grein, að lýðræðislegt samráð – víðtækt eða þrengra – hafi þann tilgang að auka gæði stefnumála og ákvarðana. Augljóslega þarf alltaf að mæta praktískri kröfu um stýringu á samráðsferlum, þannig að spurningin um vel heppnað og síður vel heppnað ferli getur oltið á framkvæmdinni. Eitt atriði blasir þó við í upphafi og það er að kenningin gerir ráð fyrir því að pólitískur jöfnuður sé eftirsóknarverður vegna þess að hann hefur aukin gæði ákvarðana í för með sér. Þetta er mikilvægt atriði í þekkingarmiðuðu lýðræði. Jöfnuður er þá ekki sjálfstætt markmið lýðræðis heldur réttlætist hann af afleiðingum – jöfnuður er með öðrum orðum líklegur til að styðja við sannleiksmiðuð ferli og hefur því verkfærisgildi frekar en innra gildi (Landemore 2015).

Íslenska stjórnskrárferlinu má skipta í nokkur þrep. Fyrst setti Alþingi lög um Stjórnlagabing (Lög 90/2010). Þá tók Stjórnskrárnefnd til starfa en hlutverk hennar var að halda utan um skipulagningu stjórnlagabingsins og búa gögn upp í hendur á þeim fulltrúum sem kjörnir yrðu til að sitja á þinginu (Stjórnlaganefnd 2011). Hún stóð að Þjóðfundi um stjórnskrá sem haldinn var skömmu fyrir stjórnlagabingskosningarnar sjálfar.⁴ Kosningarnar og kerfið sem notað var í þeim eru eitt þrep og svo þingið sjálft eftir að það hafði verið kosið. Undirbúningi Stjórnlagabings lauk með óvæntum hætti í janúar 2011 þegar Hæstiréttur ógilti stjórnlagabingskosninguna vegna tæknilegra galla á framkvæmd hennar (Hæstiréttur Íslands 2011). Viðbrögð Alþingis við þessu voru, í stað

Þess að efna til nýrra kosninga, að skipa Stjórnlagaráð sem fékk sama verkefni og stjórnlagabíngið og var skipað sömu fulltrúum utan eins (Þingsályktun 1120/2011). Þá tók við starf Stjórnlagaráðsins sjálfs, en það kom saman í byrjun apríl 2011 og lauk störfum í lok júlí sama ár (Stjórnlagaráð 2011a). Alþingi hafði nú drögin undir höndum og voru þau rædd í Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd en ekki lögð fyrir þingið. Rúmu ári síðar í október 2012 var efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu um drögin og nokkur meginatriði nýrrar Stjórnarskrár. Tveir þriðju kjósenda greiddu atkvæði með því að nýja stjórnarskrá skyldi byggja á drögunum.⁵ Um svipað leyti var fjallað um frumvarpið af nefnd lögfræðinga sem Alþingi skipaði (Sérfræðingahópur 2012) auk þess sem hin svokallaða Feneyjanefnd gaf álit sitt á drögunum (European Commission for democracy through law (Venice commission) 2011). Í framhaldi af þessu var unnið að því í þinginu að gera breytingar á drögunum sem taldar voru nauðsynlegar⁶ og um leið fór af stað fundaröð háskólanna um drög Stjórnlagaráðs þar sem fram kom býsna hörð gagnrýni á einstök atriði þeirra.⁷

Tveir þættir þessarar framvindu varða umræðuna í greininni: Þjóðfundurinn í nóvember 2010 og vinna Stjórnlagaráðs frá byrjun apríl til loka júlí 2011. Tæplega eitt þúsund manns tóku þátt í þjóðfundinum en hann var haldinn í þeim tilgangi að veita fyrirhuguðu stjórnlagabíngi leiðbeiningar um vilja þjóðarinnar í þessum efnum sem því bæri að taka tillit til. Fundarmenn á þjóðfundi voru valdir með slembiúrtaki sem haft var fimmfalt, það er að segja valdir voru fimm eitt þúsund manna hópar til að hámarka líkur á því að tilskilinn fjöldi fundarmanna næðist. Þessi aðferð við val á fundarmönnum leyfir gerir mat á niðurstöðum fundarins tölfræðilega marktækt – með öðrum orðum má líta svo á að niðurstöður hans segi sama um viðhorf heildarinnar og skoðanakönnun sem unnin er með aðferðafræðilega viðurkenndum hætti. Skipulag þjóðfundarins var hins vegar samstöðumiðað frekar en þekkingarmiðað. Í stað þess að þar færu fram skipulegar rökræður um einstök atriði fyrirhugaðrar stjórnarskrár var fundurinn fyrst og fremst hugarflugs-samkoma þar sem fundarmenn drógu annars vegar fram þau megingildi sem æskilegt væri að mótuðu gerð stjórnarskrárinnar, en settu hins vegar fram innihaldshugmyndir sem endurspegluðu þessi gildi og lýstu um leið framtíðarsýn. Þjóðfundurinn var gagnlegt tæki til að draga fram þau atriði sem voru efst í umræðunni fyrir og setja þau í form sem hægt var að styðjast við. Hann veitti hinsvegar engar upplýsingar um hvort eða hvernig áherslupættir, forgangs röðun eða viðhorf breyttust hjá fólki við það að setja sig vel inn í stjórnarskrármálin og eyða heilum degi í að ræða þau og var að því leyti gagnslaus (Fisikin 2014; Jón Ólafsson 2011).

Þegar horft er á starf Stjórnlagaráðs frá sjónarmiði þekkingarmiðaðs lýðræðis má skipta því í þrjá þætti. Í fyrsta lagi skipti ráðið með sér verkum og hófst handa við að skrifa nýjan stjórnarskrártexta í þremur átta manna undirhópum. Að þessu leyti hagaði það sér eins og hvert annað ráð sem falið hefur verið tiltekið verkefni. En að auki var komið upp vefsíðu og óskað sérstaklega eftir því að almenningur sendi formlegar tilögur um innihald stjórnarskrár, þar á meðal um einstakar greinar hennar. Um 360 tilögur bárust og voru þær allar teknar til umræðu í viðeigandi undirhópum. Þar að auki var sett upp Facebook síða sem notuð var í óformlegri samskiptum við almenning. Um 3600 athugasemdir bárust Stjórnlagaráðinu með slíkum óformlegum hætti, en í rauninni

var það í höndum einstakra Stjórnlagaráðsmanna að annast samskiptin og sinntu þeir því mismikið (Landemore 2014, 2015; Jón Ólafsson 2016).

Stjórnlagaráðið lagði reglulega fram drög eftir því sem stjórnarskráin mótaðist og því var mjög auðvelt fyrir þá sem vildu fylgjast með vinnu þess að sjá hvernig mál væru að þróast og jafnvel láta til sín taka þegar og ef ástæða væri til, annað hvort með því að senda inn formlegt erindi eða freista þess að ræða málin við einn eða fleiri ráðsmenn í opnum þræði á Facebook. Loks kallaði Stjórnlagaráðið til sérfræðinga eftir þörfum og lagði sig almennt eftir upplýsingum um stjórnarskrár og ritun þeirra annarsstaðar (Stjórnlagaráð 2011b). Hvort þetta var gert með nægilega skipulegum hætti eða hvort þess var gætt að tekið væri tillit til nýjustu þekkingar hverju sinni verður ekki metið hér. Hins vegar er ljóst að ferlið býður upp á slíkt, en krefst þess þá líka að nægur tími sé gefinn til slíkra þátta (sjá þó Ginsburg & Elkins 2014 sem telja drög Stjórnlagaráðs koma vel út á nokkrum samanburðarmælikvörðum sem þeir beita).

Vinna Stjórnlagaráðsins tók þannig mið af fjölbreytileikarökum í þeim skilningi að almennt var lítið svo á að breidd athugasemda og tillagna ykju einnig nytsemi þeirra í það heila tekið. Hún tók mið af skipulagsrökum í áherslu sinni á söfnun og aðgengi upplýsinga, en byggt var upp ríkt gagnasafn meðan á vinnu ráðsins stóð sem opið var almenningi. Loks var tekið mið af aðgangsrökum í því að aldrei var reynt að hefta aðkomu almennings að fundum eða umræðum innan ráðsins.

Nú er enginn vafi á því að samskipti og samráð Stjórnlagaráðs hefði þurft að kynna og skipuleggja betur og því má vel halda fram að í raun hafi þátttaka almennings verið lítil – hlutfallslega fáir höfðu sig í frammi. En staðreyndin er þó sú að samráðið hafði áhrif inn í vinnuhópa ráðsins og einstakar tillögur voru ræddar, sumar mjög ítarlega. Það sýnir því að það er ekkert því til fyrirstöðu að kjörnir fulltrúar (ráðsfólkið í þessu tilfelli) og almenningur geti átt opin og misformleg samskipti um mál á meðan á umfjöllun um þau stendur. Því miður vantaði hinsvegar mikið upp á að opin samskipti væru nægilega mikil og ör til að hægt væri að draga af þeim miklar ályktanir. Skipulag þess var líka takmarkað og flæði þeirra alltof tilviljanakennt. Í raun blasir við að Stjórnlagaráðið hefði alls ekki haft bolmagn til að takast á við mikinn almennan áhuga. Það er auðvelt að sjá að ef þátttaka almennings hefði verið veruleg, hefði ráðinu reynst erfitt að ná utan um slíkt eða sinna hverjum einstaklingi nægilega (Eiríkur Bergmann 2014).

Það er viðtekin mótbára við gagnsæi af því tagi sem vinna Stjórnlagaráðs fól í sér, að þeir sem á endanum beri ábyrgð á því sem ákveðið er fá ekki tóm til að ræða mál og takast á ef öll samskipti þeirra eru á allra vitorði. Viss leynd sé þannig nauðsynleg. Annars gerist annað af tvennu: þeir sem ábyrgðina beri finni leiðir til að ráða ráðum sínum án vitneskju annarra og umræður sem fara fram fyrir opnum tjöldum eru því ómark, eða að það sé einfaldlega komið í veg fyrir að hægt sé að eiga nægilega opinská samtöl til að allar leiðir að niðurstöðu komi fram (sjá Elster 2013). Það er ekki hægt að segja að Stjórnlagaráðið staðfesti þetta. Allir fundir ráðsins voru opnir og það virðist ekki hafa dregið úr fulltrúum að láta viðhorf sín í ljós. Innan ráðsins var frá upphafi stefnt að því að gera lokafurðina þannig úr garði að allir gætu stutt hana og þetta atriði kann að hafa haft þau áhrif að ráðsmenn töluðu líka opinskátt í ferlinu. Það mætti hugsanlega sjá það sem galla

á ferlinu að fundir hópanna voru ekki opnir með sama hætti og ekki hægt að nálgast orðrétt afrit umræðna. Það kom þó hins vegar yfirleitt fram þegar hóparnir kynntu störf sín fyrir öllu ráðinu hvernig umræður höfðu verið um hvert einstakt málefni.

Reynslan af Stjórnlagaráði ætti því að sýna að þessa leið kynni að vera hægt að þróa þannig að hún gæti orðið ríkari þáttur í stjórnsýslu almennt. Þetta á bæði við þá aðferð að kjósa sérstaklega – eða velja með slembivali – borgaraþing til að fjalla um og leysa ákveðin mál og um gagnsæi í störfum þings og annarra stofnana samfélagsins sem hafa völd til að taka ákvarðanir fyrir allt samfélagið. Það þýðir ekki að hægt sé að gefa sér árangurinn fyrirfram. Einungis að slíkar aðferðir eru tilraunarinnar virði, sé aukið almenningssamráð talið mikilvægt skref fram á við.⁸

5. Lokaorð

Jafnt í almennri pólitískri umræðu sem fræðilegri er algengt að bent sé á vanþekkingu almennings sem rök gegn beinu lýðræði: hættan sé sú, þegar almenningur er látinn greiða atkvæða um mál þar sem mikið er í húfi, að þeir sem minnst vita taki völdin. Þjóðaratkvæðagreiðslur um úrsögn Breta úr Evrópusambandinu og um friðarsamninga í Kólumbíu hafa verið nefndar sem dæmi um slíkt. Ýmis rök hniga að því að í báðum þessum tilfellum hafi annar kostur verið valinn en sá sem í raun mætti segja að endurspegladi ígrundaða afstöðu almennings (Singer 2016; Khrushcheva 2016).

Það sem ég hef reynt að draga fram hér er dálítið annað. Beinu lýðræði er ekki best lýst sem atkvæðagreiðslu almennings um valkosti sem stjórnmalaleiðtogar hafa mótað. Meginatriði þess er aðkoma almennings að mótun stefnu þar sem valkostirnir eru líka til umræðu (Friedman 2016; Cooper 2016). Í því umróti sem alþjóðlega fjármálakreppan hafði í för með sér hefur áhugi á almenningssamráði aukist og ég hef gengið svo langt að færa rök fyrir því hér að líta megi svo á að samráð við almenning sé í dag nauðsynlegur hluti lýðræðis. Nákvæmlega hvernig þetta samráð fer fram, eða hver raunhæf markmið þess eru, þarfnast hins vegar miklu meiri rannsókna og tilrauna. Íslenska stjórnarskrárferlið, þótt gallað sé, sýnir að hægt er að hanna ferli sem uppfylla ýmis skilyrði sem meta má með tilliti til markmiða þekkingarmiðaðs lýðræðis. Það vakti athygli um allan heim að Íslendingar skyldu setja jafn stórt mál og ritun nýrrar stjórnarskrár í hendur hóps sem falið var að vinna verkið með aðkomu almennings. Það er mjög áhugavert í pólitískum skilningi og mikilvægt frá fræðilegu sjónarmiði að fleiri tilraunir af þessu tagi verði gerðar. Því á sviði lýðræðis er ekki hægt að stunda neina tilraunastarfsemi nema hún sé um leið pólitísk nýjung.

Aftanmálsgreinar

- 1 Höfundur vill þakka ónefndum ritrýnum fyrir ítarlegar athugasemdir við greinina. EDDA öndvegissetur styrkti rannsóknavinnu í tengslum við þessa grein, en Pontus Jaervstad aðstoðaði við hana.
- 2 Álitsgerð Siðfræðistofnunar vakti áhugaverðar umræður sem meðal annars lutu að þjóðarábyrgð í lok árs 2009 og snemma árs 2010. Lítil önnur skrif er hinsvegar að finna um það áhugaverða siðferðilega sjónarhorn að Íslendingar muni þegar til lengri tíma er litið læra af því að axla ábyrgðina af fjárfjóni innistæðueigenda. Sjá þó ágæta umfjöllun í nýlegri meistaratígerð í heimspeki (Sævar Finnþogason 2015).

- 3 Sjá frétt *Vísiskiptablaðsins* um skoðanakönnun gerða í mars 2014 sem sýnir um 60% fylgjandi breytingunni og frétt *Fréttablaðsins* um samskonar könnun í október sama ár sem sýnir tæp 70% andvíg breytingu. Í millitíðinni hafði töluverð umræða verið í samfélaginu um lagafrumvarp sem hefði breytt lögum í þá átt að heimila sölu áfengis í matvöruverslunum. (*Vísiskiptablaðið* 2014; *Fréttablaðið* 2014; Landlæknisembættið 2014).
- 4 Um Þjóðfundinn, sjá vefsíðu hans, thjodfundur2010.is.
- 5 Um niðurstöðu talningar við þjóðaratkvæðagreiðsluna 20. október 2012 má sjá nánar á kosningavef Innanríkisráðuneytisins. Sótt 30. nóvember 2016 á <http://www.kosning.is/thjodaratkvæðagreiðslur2012/frettir/nr/7990>.
- 6 Sjá samantekt um Stjórnskipunarlög á vef Alþingis. Sótt 30. nóvember 2016 á <http://www.althingi.is/thingstorf/listar-yfir-mal-a-yfirstandandi-thingi/samantektir-um-thingmal/?ltg=141&mnr=415>.
- 7 Um fundaröð háskólanna, sjá yfirlit fundanna. Sótt 30. nóvember 2016 á http://www.unak.is/is/frettir/ha_tekur_thatt_i_fundarod_um_fyrirhugadar_breytingar_a_stjornarskra_islands
- 8 Viss merki má sjá um það í stjórnerfni að aukið samráð við almenning sé talið mikilvægur hluti af lýðræðisþróun en einkum þó bættri stjórnsýslu (sjá Innanríkisráðuneytið 2015).

Heimildaskrá

- Althaus, S., Bevir, M., Friedman, J., Landemore, H., Smith, R. og Stokes, S. (2014). „Roundtable on Political Epistemology“, *Critical Review*, 26(1-2), 1-32.
- Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brabham, D. C. (2015). *Crowdsourcing in the public sector*. Washington: Georgetown University Press.
- Brabham, D. C. (2013). *Crowdsourcing*. Boston: MIT Press.
- Brennan, J. (2014). „How Smart is Democracy? You Can't Answer that Question a Priori“, *Critical Review*, 26(1-2), 33-58.
- Brighouse, H. (1997). „Political Equality in Justice as Fairness“, *Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition*, 86(2), 155-184.
- Cohen, J. (1997). „Deliberation and Democratic Legitimacy“. J. Bohman og W. Rehg (ritstj.), *Essays on Reason and Politics* (bls. 67-91). Cambridge Mass., London: MIT Press.
- Dahl, R.A. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven & London: Yale University Press.
- Cooper, D. (2016). „How a referendum might actually support democracy“, *British Politics and Policy*, 12. nóvember. Sótt 30. nóvember 2016 á <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/how-a-referendum-might-actually-support-democracy/>.
- Eiríkur Bergmann (2010). „Valdahlutföll riðlast — forsetinn tekur sviðið“, *Saga*, XLV/III(1), 21-26.
- Eiríkur Bergmann (2014). *Iceland and the International Financial Crisis: Boom, Bust and Recovery*. London: Palgrave Macmillan.
- Eisenstadt, T. A., LeVan, A. C. og Maboudi, T. (2015). „When Talk Trumps Text: The Democratizing Effects of Deliberation during Constitution-Making“, 1974-2011. *American Political Science Review*, 109(3), 592-612.
- Elkins, Z., Ginsburg, T. og Melton, J. (2009). *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. (2013). *Securities against misrule: juries, assemblies, elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Erman, E. og Möller, N. (2016). „Why Democracy Cannot Be Grounded in Epistemic Principles“, *Social Theory and Practice* 42(3), 449-73.
- Estlund, D. M. (2008). *Democratic Authority. A Philosophical Framework*. Princeton: Princeton University Press.
- European Commission for democracy through law (Venice commission) (2013). Opinion on the draft new constitution of Iceland. Sótt 30. nóvember 2016 á https://www.althingi.is/pdf/Feneyjanefnd_skyrsla_e_11_03_2013.pdf.
- Fishkin, J. (2009). *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.

- Fishkin, J. (2014). „Rökræðulýðræðið og lýðvastaða stjórnskráin: Tilraunastarfsemin verður að halda áfram“. Jón Ólafsson (ritstj.), *Lýðræðistilraunir: Ísland í bruni og endurreisn* (bls. 23-32). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Fréttablaðið (2014). „Nærri 70 prósent á móti sölu áfengis í matvöruverslunum“, 21. október, 1. Sótt 30. nóvember 2016 á <http://vefblod.visir.is/index.php?netpaper=2710>.
- Friedman, J. (2014). „Political Epistemology“, *Critical Review*, 26(112), i–xiv.
- Friedman, U. (2016). „Should the Brexit Vote Have Happened at All?“, *The Atlantic*, 27. júní. Sótt 30. nóvember 2016 á <http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/06/brexit-vote-referendum-democracy/488654/>.
- Ginsburg T. og Elkins Z. (2014). „Stjórnskrárgerð á tímum gagnsæis: Ísland í samanburði við önnur lönd“. Jón Ólafsson (ritstj.), *Lýðræðistilraunir: Ísland í bruni og endurreisn*, (bls. 57-73). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Goldman, A. I. (1999). *Knowledge in a Social World*. Gloucestershire: Clarendon Press.
- Guðmundur Andri Thorsson (2011). „Hengiflugið eða veggurinn“, *Fréttablaðið*, 21. febrúar, 21.
- Guðmundur Gunnarsson (2010). „Lýðskrumið í aksjón“, 18. nóvember. Sótt 30. nóvember 2016 á <http://gudmundur.eyjan.is/2010/11/lyskrumi-i-aksjon.html>.
- Guðmundur Heiðar Frímansson (2009). „Álitsgerð um frumvarp um ábyrgð ríkisins á skuld Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta vegna Icesavereikninga Landsbanka Íslands“. Þingskjal 137/638, Alþingi, Ríkisábyrgð á lántöku Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Sótt 30. nóvember 2016 á <http://www.althingi.is/altext/erindi/137/137-638.pdf>.
- Gunn, P. (2014). „Democracy and Epistocracy“. *Critical Review*, 26(1-2), 59-79.
- Gutmann, A. og Thompson, D. F. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Hæstiréttur Íslands (2011). Ákvörðun Hæstaréttar 25. janúar. Sótt 30. nóvember 2016 á <https://www.haestirettur.is/akvardanir/2011/>.
- Hong, L. og Page, S. (2012). „Some Microfoundations of Collective Wisdom“. H. Landemore og J. Elster (ritstj.), *Collective Wisdom. Principle and Mechanisms*, (bls. 56-71). Cambridge: Cambridge University Press.
- Indriði H. Þorláksson (2010) „Oftúlkað kurteisishjal“, *Fréttablaðið*, 10. febrúar 2010, 18, 21.
- Ingham, S. (2013). „Disagreement and epistemic arguments for democracy“, *Politics, Philosophy & Economics*, 12(2), 136-155.
- Innanríkisráðuneytið (2015). Skýrsla vinnuhóps forsætis- og innanríkisráðuneyta um samráð á netinu. Sótt 30. nóvember 2016 á <https://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2015/Samantekt-stoduskysla-2015-lokautgafa-16.-juni.pdf>.
- Jón Ólafsson (2011). „An Experiment in Iceland: Crowdsourcing a Constitution?“, Óbirt grein. Sótt 30. nóvember 2016 á http://www.academia.edu/1517443/Experiment_in_Iceland_Crowdsourcing_a_Constitution.
- Jón Ólafsson (2014a). „Rökræðulýðræði verður stofnanalýðræði: Er hættulegt að færa vald til almennings? Athugasemdir við grein Vilhjálm Árnasonar „Valdið fært til fólksins?“, *Tímarit um stjórnmál og stjórnsýslu* 10 (1), 119-142.
- Jón Ólafsson (2014b). „Viðbrögð við áfalli í lýðræðisríki: Mat lagt á reynslu Íslendinga“. Jón Ólafsson (ritstj.), *Lýðræðistilraunir: Ísland í bruni og endurreisn* (bls. 7-21). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Jón Ólafsson (2016). „The Constituent Assembly: A study in failure“. Valur Ingimundarson, Irma Erlingsdóttir og Philippe Urfalino (ritstj.), *Iceland's Financial Crisis: The Politics of Blame, Protest and Reconstruction* (bls. 252-272). London: Routledge.
- Kaye, S. T. (2015). „Democracy Despite Ignorance: Questioning the Veneration of Knowledge in Politics“, *Critical Review*, 27(3-4), 316-337.
- Khrushcheva, N. L. (2016). „Direct Democracy Strikes Again“. Project Syndicate, 4. október. Sótt 30. nóvember 2016 á <https://www.project-syndicate.org/commentary/direct-democracy-fails-colombia-by-nina-l-khrushcheva-2016-10>.

- Kitcher, P. (2012). „Public Knowledge and its Discontents“. *Preludes to Pragmatism: Toward a Reconstruction of Philosophy* (bls. 363-387). Oxford & New York: Oxford University Press.
- Knight, J. og Johnson, J. (2011). *The Priority of Democracy: Political Consequences of Pragmatism* Princeton: Princeton University Press.
- Landemore, H. (2012). „Democratic Reason. The Mechanisms of Collective Intelligence in Politics“. H. Landemore og J. Elster (ritstj.), *Collective Wisdom. Principle and Mechanisms* (bls. 251-289). Cambridge: Cambridge University Press.
- Landemore, H. (2013). *Democratic Reason. Politics, Collective Intelligence and the Rule of the Many*. Princeton: Princeton University Press.
- Landemore, H. (2015). „Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment“, *Journal of Political Philosophy*, 23(2), 166-191.
- Landemore, H. (2014). „Opið samráð við stjórnarskrárgerð: Íslenska tilraunin frá þekkingarfræðilegu sjónarmiði“. Jón Ólafsson (ritstj.), *Lýðræðis tilraunir: Ísland í bruni og endurreisn*, 33-55. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Landemore, H. og Elster, J. (2012). *Collective Wisdom: Principles and Mechanisms*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Landlæknisembættið (2014) Rannsóknarskýrslur um áfengismál – samantekt, 8. október. Sótt 30. nóvember 2016 á http://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item24904/Rannsóknarskýrslur%20um%20áfengismál_samantekt.pdf.
- Lederman, S. (2014). „Agonism and Deliberation in Arendt“, *Constellations*, 21(3), 327-337.
- Lög nr. 90/2010. Stjórnlagabætur (heildarlög). 25. júní. Sótt 30. nóvember 2016 á <http://www.althingi.is/altext/stjt/2010.090.html>.
- Maboudi, T. og Nadi, G. P. (2016). „Crowdsourcing the Egyptian Constitution: Social Media, Elites, and the Populace“, *Political Research Quarterly*, 69(4), 1-16.
- MacGilvray, E. A. (2004). *Reconstructing Public Reason*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Mill, John Stuart (1861/2010). *Considerations on Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muirhead, R. (2014). „The Politics of Getting It Right“, *Critical Review*, 26(1-2), 115-128.
- Ober, J. (2008). *Democracy and knowledge: innovation and learning in classical Athens*. Princeton: Princeton University Press.
- Offe, C. (2011). „Crisis and Innovation of Liberal Democracy: Can Deliberation Be Institutionalised?“, *Czech Sociological Review*, 43(3), 447-473.
- Okin, S. M. (2004). „Gender, Justice and Gender: An Unfinished Debate“, *Fordham Law Review*, 72(5).
- Ólafur Páll Jónsson (2003). „Prútt eða rök og réttlæti. Tvær hugmyndir um lýðræði“, *Ritið Tímarið Hugvísindastofnunar*, 3(1), 33-43.
- Ólafur Ragnar Grímsson (2010). Yfirlýsing forseta Íslands 5. janúar.
- Ólafur Ragnar Grímsson (2011a). Yfirlýsing forseta Íslands 20. febrúar.
- Ólafur Ragnar Grímsson (2011b). Yfirlýsing forseta Íslands 10. apríl.
- Page, S. (2008). *The Difference: How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, and Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Przeworski, A. (1998). „Deliberation and Ideological Domination“. J. Elster (ritstj.), *Deliberative Democracy*, (bls. 140-160). Cambridge: Cambridge University Press.
- Quirk, Paul J. (2014). „Making It up on Volume: Are Larger Groups Really Smarter?“, *Critical Review* 26(1-2), 129-50.
- Ragnheiður Kristjánsdóttir (2010). „Hverjar eru sögulegar rætur 26. greinar stjórnarskrárinnar?“, *Saga*, XLVII(1), 15-16.
- Ragnhildur Helgadóttir (2010). „Vandræðin við búsasum — höfnun forsetans og heildarhugsunin sem aldrei var“. *Saga*, XLV/III(1), 45-50.
- Rorty, R. (1989). *Contingency, Irony and Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rorty, R. (1991). „The Priority of Democracy to Philosophy“, *Objectivity, Relativism and Truth* (bls. 175-196). Cambridge & London: Cambridge University Press.
- Rorty, R. (1998). *Achieving Our Country. Leftist Thought in Twentieth Century America*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rousseau, J.J. (1762/2004). *Samfélagssáttmálinn*. Ísl. þýð. Björn Þorsteinsson. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Sævar Ari Finnbogason (2015). „Icesave og þjóðarábyrgð“. Háskóli Íslands, meistararitgerð.
- Schumpeter, J. A. (1942/2012) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Start Publishing (rafbók).
- Sérfræðingahópur 2012. Skilabréf og minnisblað. Erindi nr. Þ 141/732. Sótt 30. nóvember á <http://www.althingi.is/altext/erindi/141/141-732.pdf>.
- Singer, P. (2016). „Direct Democracy and Brexit. Project Syndicate“, 7. júlí. Sótt 30. nóvember 2016 á <https://www.project-syndicate.org/commentary/direct-democracy-and-brexit-by-peter-singer-2016-07>.
- Stjórnlaganefnd (2011). Skýrsla Stjórnlaganefndar. Reykjavík: Stjórnlaganefnd.
- Stich, S. G. W. (2014). „When Democracy Meets Pluralism: Landemore’s Epistemic Argument for Democracy and the Problem of Value Diversity“, *Critical Review*, 26(1-2), 170-183.
- Stjórnlagaráð (2011a). „Stjórnlagaráð afhendir frumvarp að nýrri stjórnarskrá“, 29. júlí. Sótt 30. nóvember 2016 á <http://www.stjornlagarad.is/frettir/lesa/item35451/>.
- Stjórnlagaráð (2011b). Frumvarp til stjórnskipunarlagar ásamt skýringum. Reykjavík: Stjórnlagaráð. Sótt 30. nóvember 2016 á http://stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp_med_skyringum.pdf.
- Stokes, S. C. (1998). „Pathologies of Deliberation“. J. Elster (ritstj.), 123-139. *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Urbiniati, N. (2014). *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Viðskiptablaðið (2014). „Könnun: Meirihluti landsmanna vill léttvín í stórmarkaði“, 21. mars. Sótt 30. nóvember 2016 á <http://www.vb.is/frettir/konnun-meirihluti-landsmanna-vill-lettvin-i-stormarkadi/103292/>.
- Vilhjálmur Árnason (2013). „Valdið fært til fólksins? Veikleikar og verkefni íslensks lýðræðis í aðdraganda og eftirmála hrunsins“, *Skírnir*, 187(1), 11-54.
- Þingsályktun 1120/2011. Um skipun stjórnlagaráðs. Vefútgáfa Alþingis. Sótt 30. nóvember 2016 á <http://www.althingi.is/altext/139/s/1120.html>.
- Þingskjal 302/2009. Frumvarp til laga um stjórnlagabing. Vefútgáfa Alþingis. Sótt 30. nóvember 2016 á <http://www.althingi.is/altext/137/s/pdf/0302.pdf>.
- Þórólfur Matthíasson (2015). „Six myths and few facts, Recovery of the Icelandic economy post October 2008“, *Nordic Journal of Political Economy*, 40(1), 1-15.

